

Mogući pravci redefiniranja institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih politika u Srbiji u skladu s europskim iskustvima

Milica Maksić

JP Zavod za urbanizam Niš, Srbija
e-mail: mmasic@gmail.com

SAŽETAK U radu se, u teorijskom okviru neoinstitucionalizma, razmatra proces formuliranja prostornih politika u Srbiji i poredi s iskustvima razvijenih europskih država. Za analizu europskih iskustava odabrane su tri države s različitim nacionalnim administrativnim tradicijama: Velika Britanija (tržišno-orijentirana kultura), Nizozemska (kultura konsenzusa) i Njemačka (kultura hijerarhije). Istražuju se različiti institucionalni aranžmani koji se formiraju u procesu formuliranja politika prostora, participacija u procesu planiranja, horizontalni i vertikalni odnosi upravljanja. Predloženi su mogući pravci redefiniranja institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih politika u Srbiji u skladu s iskustvima analiziranih razvijenih europskih država.

Ključne riječi: neoinstitucionalizam, upravljanje, prostorne politike, institucije, horizontalni i vertikalni odnosi upravljanja, participacija.

Uvod

Proces formuliranja prostornih politika mijenja se sa sve većim brojem aktera koji u njemu sudjeluje. Razvijene europske države, u odnosu na države u tranziciji, karakterizira veliki broj aktera u procesima formuliranja politika prostora i odlučivanja o izgradnji i složeni odnosi između njih. Zbog toga su iskustva razvijenih europskih država veoma značajna za države u tranziciji (i Srbiju), kako bi u procese teritorijalnog upravljanja uključile relevantne aktere putem odgovarajućih institucionalnih aranžmana.

U radu se poredi institucionalni okvir procesa formuliranja prostornih i urbanističkih politika u Srbiji sa iskustvima tri razvijene europske države. Za analizu europskih iskustava odabrane su tri države sa različitim nacionalnim administrativnim tradicijama: Velika Britanija (tržišno-orijentirana kultura), Nizozemska (kultura konsenzusa) i Njemačka (kultura hijerarhije).

Istraživanje procesa formuliranja prostornih politika vrši se u teorijskom okviru neoinstitucionalizma. Uvođenjem novog institucionalizma kao teorijskog okvira ključni interes u izučavanju prostornih politika usmjeren je na upravljanje

prostornim razvojem. Termin «upravljanje» (*governance*) koristi se u značenju skupa mehanizama koji oblikuju društvene aktivnosti, bilo od strane uprave, privatnog sektora ili asocijacija civilnog sektora.

Osnovna hipoteza koja se pretpostavlja u radu je da efikasan proces formuliranja prostornih politika i donošenja odluka o izgradnji u Srbiji pretpostavlja redefiniranje aktualnog institucionalnog okvira. Hipoteza se provjerava analizom učinkovitosti aktualnog sustava planiranja, problema koji se javljaju u procesu formuliranja prostornih politika, kao i usporedbom s procesom planiranja razvijenih europskih država.

Kao osnovna metoda istraživanja koristi se komparativna analiza studije slučaja. Odabrana metoda rada omogućuje usporedbu institucionalnih aspekata procesa formuliranja prostornih politika u izabranim administrativnim i institucionalnim tradicijama europskih zemalja i Srbije.

Prikazom i usporedbom različitih institucionalnih aspekata u ovom procesu, utvrđuju se zajedničke osnove, kao i specifični modeli europskih iskustava, a mogućnosti primjene se provjeravaju na slučaju Srbije. Na taj način dolazi se do očekivanog rezultata istraživanja - preispitivanja aktualnog institucionalnog okvira izrade prostornih politika u Srbiji i njegove provjere u hipotetičkom izmijenjenom legislativnom okviru. U skladu sa iskustvima analiziranih europskih država, predloženi su mogući pravci redefiniranja institucionalnog okvira u Srbiji.

1. Osnovni i teorijski okvir istraživanja

Osnovni teorijski okvir u kojem se vrši istraživanje procesa formuliranja prostornih i urbanističkih politika u Srbiji je neoinstitucionalizam. Ovaj pravac se pojavio osamdesetih godina 20. stoljeća kao reakcija na promjene u strukturi lokalne samouprave i kao reakcija na prevlast društvenog, ekonomskog i političkog ponašanja koje ne uključuje sve oblike društvenih aktera.

Odnos između aktivnosti planiranja i njenog konteksta pomiče se izvan značenja planiranja kao prethodnika društvene promjene, do aktivnosti u kojoj su kontekst i aktivnost konstitutivne i ko-generativne (Gualini, 2001.: citirala Healey, 2006.). Naglasak na formiranju specifičnih odnosa između aktivnosti i institucionalnog konteksta je ključna ideja pravca “novi institucionalizam” (Healey, 2006.).

Između tradicionalnog institucionalizma i novog institucionalizma postoji više razlika, koje navodi Loundis. Novi institucionalizam se ne bavi samo formalnim ulogama i strukturama, već i neformalnim pravilima i savezima koji oblikuju ponašanje. Drugo, institucije se ne promatraju kao osnova vrijednosti, već se promatra kritički način na koji one ujedinjuju vrijednosti i jačaju odnose. Treće, novi institucionalizam smatra da, dok institucije ograničavaju ponašanje pojedinaca, one su i tvorevine čovjeka, koje se mijenjaju i evoluiraju kroz posredovanje aktera (Lowndes, 2009.).

Pojam “institucija” u neoinstitucionalnoj teoriji ne odnosi se samo na formalne organizacije, već uključuje široki niz formalnih i neformalnih organizacija i pravila

i procedura koji izgrađuju obrasce ponašanja unutar organizacija. Institucije čine strukturu procesa interakcije kroz koju se izražavaju prioriteti i interesi i donose odluke. Fokus institucionalne analize je na interakciji, a ne na odluci samoj po sebi.

S novim institucionalizmom, upravljanje je postalo ključni interes u proučavanju urbanističkih politika (Stoker, 2000.). Healey navodi da su aktivnosti planiranja povezane sa širim kontekstom upravljanja u kojem se odvijaju i da se pažnja pomiče od specifičnih projekata i ishoda do intervencija u stvaranju institucionalne infrastrukture, koja određuje okvir projektnih ideja, kako se ocjenjuju i tko sudjeluje u procesu upravljanja i kroz koje načine upravljanja (Healey, 2006.).

Termin “upravljanje” (engl. “*governance*”) različit je od termina uprava (engl. “*government*”). Uprava se odnosi na strukturu i funkciju javnih institucija (Kettl, 2002.; citirao Meuleman, 2008.), odnosno dominaciju državne vlasti organiziranu kroz formalne i hijerarhijske agencije javnog sektora i birokratske procedure (Painter i Goodwin, 1995.; citirano u ESPON, 2007.).

Upravljanje se koristi u značenju skupa mehanizama koji oblikuju društvene aktivnosti, bilo od strane uprave, privatnog sektora ili udruga civilnog sektora (Car i ost., 2002.; citirala Healey, 2006.), odnosno pojavljivanje i preklapanje kompleksnih odnosa, koji uključuju nove aktere, koji su eksterni u odnosu na političku arenu (Painter i Goodwin, 1995.; citirano u ESPON, 2007.).

U aktivnostima upravljanja, formulacija politika se ne smatra rezultatom aktivnosti jednog aktera ili kao nešto nametnuto “odozgo”. Politike se formuliraju interakcijom i pregovorima različitih aktera i interesa. U modelima upravljanja, interakcije između više aktera regulirane su kroz širok skup “društvenih” načina koordinacije, umjesto kroz ograničen skup hijerarhijski definiranih organizacijskih procedura. Društvene načine koordinacije u procesima upravljanja čine različiti javni i privatni akteri kroz formiranje partnerstava, participaciju i dr. (ESPON, 2005.).

Loundis navodi da su novi institucionalisti posvetili svoju pažnju institucionalnim utjecajima “odozdo-nagore”, da pristupi “odozgo-dolje” i “odozdo-nagore” institucionalnih utjecaja međudjeluju na važne načine. Novi institucionalizam posebno je usmjeren na analizu urbanističke politike na više razina. Ova autorica navodi da se stupanj lokalne specifičnosti u urbanističkoj politici odnosi na stupanj autonomije i raznolikosti koji će više razine upravljanja tolerirati, a da, u isto vrijeme, na više razine regulacije utječu snage lokalnih institucionalnih obveza (Lowndes, 2009.).

Vujošević i Petovar navode da se novo prostorno planiranje i nova generacija europskih i regionalnih dokumenata u oblasti održivog prostornog i drugog razvoja odnosi na ukupno upravljanje planiranjem (*the governance of planning*), koje je evoluiralo u velik broj pravaca, dimenzija i slojeva (Vujošević i Petovar, 2010.).

ESPON 2.3.2. projekt - “Upravljanje teritorijalnim i urbanističkim politikama od EU do lokalne razine” (*Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level*) istražuje zajedničke osnove institucionalnih i instrumentalnih aspekata primjene teri-

torijalnih i urbanističkih politika u Europi. Projekt se fokusira na pitanja efikasnosti različitih sustava planiranja u državama članicama Europske Unije. U ovom projektu navodi se značaj upravljanja u kontekstu vertikalne koordinacije, horizontalne koordinacije i javnog sudjelovanja. Vertikalna koordinacija dimenzije upravljanja blisko je povezana s konceptom "upravljanja na više razina" (engl. *multi-level governance*). Marks definira ovaj koncept kao sustav kontinuiranih pregovora između uprave na nekoliko teritorijalnih razina - supra-nacionalnoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj. Oni su rezultat širokih procesa institucionalnog stvaranja i preraspodjele odlučivanja, čime se neke funkcije koje su ranije bile centralizirane vode do supranacionalne razine, a neke do lokalne/regionalne razine (Marks, 1993.). Horizontalna koordinacija se odnosi na aktere i politike. Horizontalna koordinacija između aktera odnosi se na javne aktere i na javne/privatne aktere. Horizontalna koordinacija između javnih aktera odnosi se na manje ili više institucionalizirane/formalizirane forme suradnje između lokalnih uprava. Horizontalna koordinacija javnih i privatnih aktera povezana je posebno sa horizontalnom supsidijarnosti koja definira regulativne kriterije relacija između države, civilnog društva i građana (ESPON, 2007.).

Participativne politike dozvoljavaju da se privatni akteri uključe u procese teritorijalnog upravljanja. ESPON navodi dvije razine participacije. Prvi se odnosi na uključenje stejkholdera i interesa (javno/privatna partnerstva), čija je participacija nužna za izradu i provedbu procesa. Drugi se odnosi na "difuznu" participaciju privatnih aktera (generalno prepoznatih kao "građana") (ESPON, 2007.).

UN Habitat navodi da se participacija u urbanom planiranju može pojaviti u različitim formama, na različitim razinama. Mogu je inicirati različiti akteri (vladine agencije, političari, zajednice i dr.) i može se odnositi na različite procese planiranja i donošenja odluka (formuliranje široke vizije, izradu planova ili politika, prijedloge za posebne aktivnosti ili područja i dr.). U procesu planiranja pojavljuje se u različitim fazama (prepoznavanje potreba, priprema planova i formuliranje politika, provedba i procjena) (UN Habitat, 2009.).

Kako je u neoinstitucionalnoj teoriji ključan pojam „upravljanje”, to smo se u ovom radu bavili istraživanjima mogućnosti upravljanja u usmjeravanju problema prostornog razvoja. Pošto su u modelima upravljanja, interakcije između više aktera regulirane kroz širok skup „društvenih” načina koordinacije umjesto kroz ograničen skup hijerarhijski definiranih organizacijskih procedura, rad se bavio istraživanjem skupa mehanizama kojima se vrši usmjeravanje izgradnje, bilo od strane uprave, privatnog sektora ili udruga civilnog sektora u izabranim europskim državama i Srbiji.

3. Usporedba iskustava izabranih europskih država i Srbije u procesima formuliranja prostornih politika

Institucionalni okvir procesa formuliranja prostornih politika i odlučivanja o izgradnji analiziranih razvijenih europskih država karakterizira veliki broj aktera na svim razinama planiranja/upravljanja. Posebno je značajna uloga civilnog sektora u ovom procesu, koji doprinosi formuliranju održivih politika prostora. Raznovrsni

institucionalni aranžmani, formalni i neformalni, koji se formiraju i uključuju različite interesne grupe pokušavaju prevladati različitosti između aktera.

U Nizozemskoj, Nacionalna prostorna strategija (*Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*) podržava integralni razvoj u kojem sudjeluju sve zainteresirane strane. Povećava se uloga i odgovornost pokrajinskih i lokalnih uprava i omogućava veća uključenost građana, privatnih tvrtki i ostalih sudionika u prostornom razvoju. Naglašava se decentralizirani sustav planiranja s centralnom ulogom općina i u nekim slučajevima, upravljačkom ulogom pokrajinskih vlasti kada su u pitanju interesi koji nadilaze interese lokalnih zajednica (Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ, 2006.). Upravo zbog toga, u Nizozemskoj na lokalnoj razini postoji prostor za razgovore i pregovore između različitih interesnih grupa.

Britanski sustav planiranja je fleksibilniji od sustava koji djeluje, prije svega, kroz propise zoniranja. Plan u Velikoj Britaniji može biti promijenjen odstupanjima, izuzecima, smjernicama politika centralne uprave i materijalnim razmatranjima koja nisu definirana u legislativi i podređena su širokim sudskim ograničenjima (Booth, 1996.; citirali Cullingworth i Nadin, 2001.).

Guy navodi da, pošto lokalni plan nije jedini kriterij za procjenu prijave za urbanističku dozvolu, u Velikoj Britaniji investitori izgradnje i planeri pregovaraju o detaljima programa, prije ili nakon podnošenja prijave za urbanističku dozvolu. Sustav omogućuje odbijanje prijave iz razloga kao što su nekvalitetan dizajn, problemi pristupa vozilom i slično, bez obzira na lokaciju. Također, izgradnja se može dogoditi u oblastima koje nisu zonirane za te namjene (Guy, 2007.).

U Njemačkoj, u mnogim slučajevima postoje razlike između ideja urbanista i investitora, ili između susjednih općina. Takve razlike pokušavaju se prevladati putem zajedničkih konferencija koje uključuju različite interesne grupe, kao i predstavnike investitora, kao što su Komora za industriju i trgovinu (*Industrie und Handelskammer*) (RENET, 2007.).

Sudjelovanje javnosti u formuliranju prostornih politika u europskim državama, značajno je veće nego u Srbiji. Njemačka, Nizozemska i Velika Britanija imaju široka i raznovrsna iskustva u procesima participacije.

Participacija i partnerstvo su sastavni dio nizozemskog sustava upravljanja. U planiranju korištenja zemljišta, procedure osiguravaju mogućnosti za sudjelovanje javnosti i uzimaju u obzir interese različitih stejkholdera (ESPON, 2007.).

Građani u Nizozemskoj mogu utjecati na proces planiranja na različitim razinama. ESPON navodi da je na nacionalnoj razini ovo omogućeno postojanjem velikog broja savjetodavnih agencija, agencija za diskusiju, savjeta i sl. poput Državnog savjeta, Socio-ekonomskog savjeta i drugih, koji se bave osiguranjem konsenzusa i zastupanjem različitih interesa. Veliki broj instrumenata upravljanja (sporazumi, dogovori, ugovori) zavise od postojanja vertikalnih i/ili horizontalnih partnerstava (ESPON, 2007.).

Savjetodavno vijeće za prostorno planiranje i zaštitu okoliša (*Raad voor Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne*) uspostavljeno je na nacionalnoj razini da koordinira i potiče konzultacije između uprave i društva o pitanjima prostornog planiranja. Članovi vijeća su predstavnici širokog niza organizacija (poslodavaca, zaposlenika, društava za očuvanje prirode, odbora za poljoprivredu, odbora za stanovanje), eksperti u administrativnim i tehničkim pitanjima prostornog planiranja i eksperti u provincijskoj i općinskoj upravi. Ministri koji čine dio Komisije za prostorno planiranje, također čine dio Savjetodavnog vijeća kao promatrači. Sastanci Vijeća su obično otvoreni za javnost (CEMAT, 2005.).

Istaknuta institucionalna praksa u Nizozemskoj su nacionalne “ključne odluke prostornog planiranja” (*PKB: planologische kernbeslissing*). Procedura je stvorila mogućnosti za povećanje sudjelovanja javnosti i dozvolila aktivno sudjelovanje u parlamentu u formuliranju politika prostornog planiranja. Nacionalni planovi prolaze kroz ovaj sustav (Hajer i Zonneveld, 2000.).

Također, prije početka zvaničnog PKB procesa, postoje neformalni pregovori između Nacionalne agencije za prostorno planiranje i sektorskih službi. Ovdje počinje druga važna praksa nizozemskog sustava planiranja, u kojoj ključnu ulogu ima Nacionalna komisija za prostorno planiranje (*Rijksplanologische Commissie*). Zadatak Komisije je razvijanje zajedničkog okvira politika u oblasti prostornog planiranja koji obuhvaća politike svih odjela koje utječu na prostorni razvoj (Hajer i Zonneveld, 2000.).

Jedna od važnih institucionalnih praksi u Nizozemskoj je izjašnjavanje građana na referendumu glede planova za izgradnju. Nizozemska je jedna od rijetkih država Europske unije koja nema formalne aranžmane za organiziranje referenduma. Od 1990-te godine postoji povećana mogućnost da građani izraze svoje mišljenje o određenim općinskim odlukama putem referenduma (Steur, 2005.; citirali Hendriks i Schaap, 2010.).

Pošto pravila referenduma nisu definirana u zakonu, mnoge općine su definirale svoja pravila za referendume. Postoje velike razlike između općina glede praga odaziva, predstavljanja pitanja, razloga za održavanje referenduma (Hendriks, 2001.). Hendriks navodi da se praksa pomjerala ka tome da se rezultati referenduma, iako pravno neobavezujući, poštuju. Ovo se postizalo kroz obavezivanje da se prihvate rezultati referenduma, ukoliko su određeni uvjeti ispunjeni (primjerice značajno sudjelovanje građana ili značajna većina građana) (Hendriks, 2001.).

Iako rezultati referenduma nisu obvezujući i lokalne uprave mogu da ih ne poštuju, ovo nije praksa. Najbur navodi da je u Nizozemskoj 15 referenduma na lokalnoj razini održano glede planova za izgradnju (Nijeboer, 2004.).

U Velikoj Britaniji, javna konzultacija je centralna komponenta izrade plana i donošenja propisa. Postoji široko iskustvo u formiranju partnerskih odnosa u urbanističkom razvoju i u projektima i programima regeneracije (ESPON, 2007.). Zakonom o planiranju iz 2008. godine (*Planning Act UK*) i Izjavama o politikama planiranja 12: Lokalni razvojni okvir (*Planning Policy Statement 12 (PPS 12): Local*

Development Frameworks), kao sastavni dio lokalnog razvojnog okvira predviđena je izrada "Izjave o sudjelovanju zajednice" (*Statement of Community Involvement (SCI)*). Izjava o sudjelovanju zajednice treba da:

- objasni proces i metode za uključivanje zajednice za različite tipove lokalnih razvojnih dokumenata i za različite faze pripreme plana;
- prepozna koje ključne organizacije i skupine zajednice trebaju biti uključene u različitim fazama procesa planiranja, sa posebnim razmatranjem skupina koje obično ne učestvuju u ovom procesu;
- uključi informacije o tome kako će se Izjava o sudjelovanju zajednice pratiti, vrednovati i razmotriti na lokalnoj razini;
- uključiti detalje o tome gdje društvene skupine mogu dobiti više informacija o procesu planiranja;
- prepozna kako će biti uključeni interesi vlasnika zemljišta i investitora (Office of the Deputy Prime Minister, 2004.c, 4. The Core Strategy, 4.26).

Glede pojedinačnih prijedloga za izgradnju, Izjava o sudjelovanju zajednice bi trebala postaviti politiku vlasti za konzultiranje zajednice prilikom podnošenja prijave za urbanističku dozvolu. Na primjer, Izjava o sudjelovanju zajednice može navesti grupe koje bi lokalne vlasti trebale konzultirati o aplikaciji i način na koji će se ovo održati. Izjava o sudjelovanju zajednice može potaknuti investitore da poduzmu preaplikacioni proces diskusije i rani proces konzultacije sa zajednicom o značajnim prijavama, ali ne obvezuje investitora na ovo (Office of the Deputy Prime Minister, 2004.a, 3. Community Involvement in Planning: How it Happens, 3.18).

Na kraju procesa pripreme plana, prilikom dostavljanja prijedloga plana, planu mora biti pridružena "Izjava o slaganju" (*Statement of Compliance*), koja opisuje poduzeto sudjelovanje javnosti i kako i zašto su (ili nisu) rezultati sudjelovanja javnosti integrirani u plan. Bišop navodi da čitav plan može biti odbijen (proglašen "nesigurnim"), ako se može pokazati da je sudjelovanje javnosti neadekvatno ili da su njegovi inputi potpuno ignorirani (Bishop, 2008.).

Izjave o sudjelovanju javnosti izrađuju se i na regionalnoj razini planiranja. Regionalna planerska tijela imaju zakonsku obvezu da pripreme i objave "Izjavu o sudjelovanju javnosti" (*Statement of Public Participation*) u konzultaciji s vladom i u vezi s drugim tijelima (Office of the Deputy Prime Minister, 2004.b, Annex D, 16). Izjava o sudjelovanju javnosti trebala bi objasniti na koji način i kada regionalna planerska tijela planiraju uključiti javnost i tko će u ovom procesu sudjelovati (Office of the Deputy Prime Minister, 2004.b, Annex D, 17).

Regionalna planerska tijela bi trebala razmotriti kako će na najbolji način uključiti široki presjek zajednice. Ovo može imati formu jednodnevne javne konferencije ili niz dešavanja na razini ispod regiona (Office of the Deputy Prime Minister, 2004.b, Annex D, 19).

U Njemačkoj, u svakom procesu izrade planova (regionalni planovi, lokalni planovi korištenja zemljišta), općine, javne agencije i građani moraju biti obaviješteni o sadržaju politika prostornog planiranja, ako one imaju utjecaja na njihova polja

aktivnosti. Intenzivno sudjelovanje javnosti javlja se u dvije faze tijekom pripreme lokalnih planova korištenja zemljišta (Knieling i Othengrafen, 2005.).

Sudjelovanje javnosti u procesu planiranja u Njemačkoj propisano je Federalnim zakonom o izgradnji (*Baugesetzbuch*). U odjeljku 3, Zakon navodi da javnost treba biti informirana u najranijoj mogućoj fazi o općim ciljevima i potrebama planiranja oko bitno različitih rješenja koja se razmatraju za ponovnu izgradnju i razvoj područja i njihov vjerojatni utjecaj (Federal Building Code, 1997.). Ovo predstavlja prvu fazu sudjelovanja javnosti u procesu planiranja. Druga faza sudjelovanja javnosti događa se kada su nacrti planova korištenja zemljišta izloženi na javni uvid u razdoblju od jednog mjeseca.

Federalnim zakonom o izgradnji je propisano da općina dobije mišljenja organa vlasti i drugih javnih agencija čija je djelatnost pod utjecajem planiranja u najkraćem mogućem roku. Sudjelovanje javnih agencija se može održati istovremeno sa postupkom javnog uvida u plan u razdoblju od mjesec dana. Javne agencije treba da dostave informacije o pitanjima iz svoje nadležnosti i informacije o planiranim ili započetim aktivnostima od značaja za urbani razvoj teritorije (Federal Building Code, 1997.).

U slučaju kada općinski planovi korištenja zemljišta mogu vršiti značajan utjecaj na susjedne države, općine i javne agencije susjednih država se obavještavaju u skladu sa načelima uzajamnosti i ekvivalencije (Federal Building Code, 1997.).

Za planove i programe na državnoj ili regionalnoj razini, procedura sudjelovanja javnosti nije obvezujuća. Međutim, specijalan savjetodavni odbor ili vijeće (*Planungsbeirat*) sudjeluje u pripremi planova. Ovaj odbor uključuje predstavnike lokalnih uprava, industrije i komercijalnog sektora, udruga za očuvanje prirode i grupa građana iz tog područja (EC, 1999.).

U Njemačkoj se njeguje duh suradnje i konsenzusa, koji se često postiže neformalnim razgovorima prije, tijekom i nakon izrade plana (Herzberg, 2006.; Schneider, 2006.; Kilper, 2006.; citirali Schmidt i Buehler, 2007.). Knieling i Othengrafen navode da u posljednje vrijeme, sudjelovanje privatnih aktera (ekonomski akteri, civilni akteri) više ne karakterizira samo procese izrade novih planova. Pored toga, to se događa u više kooperativnoj kulturi unutar sustava prostornog planiranja u kojem javni, privatni, ekonomski i društveni akteri imaju slična prava (Knieling i Othengrafen, 2005.). Procesi suradnje ne odnose se samo na prostorno planiranje, već i na neformalne procese razvoja. Važnost suradnje može se naći u povećanju važnosti projekata koji čine veliki dio uglavnom neformalnih inicijativa i procesa prostornog razvoja i realiziraju se kao javno-privatna partnerstva, ili bi trebali stimulirati privatne inicijative i ulaganja (Knieling i Othengrafen, 2005.).

U Njemačkoj je sve češće sudjelovanje građana u vidu formiranja partnerstava između vlasnika zemljišta i općine. Ovo se može uraditi, putem tzv. urbanih ugovora, koji reguliraju prava i obveze obje strane. Vlasnici zemljišta shvaćaju da su tu ne samo da budu saslušani, već da su punopravni partneri u procesu urbanog razvoja, dijeleći odgovornost za ekonomske, ekološke i društvene probleme (Müller-Jökel, 2003.).

Analizirane države imaju različita iskustva glede načina uključenja aktera u proces formuliranja prostornih politika. Postoje različite institucionalne prakse u analiziranim državama ("ključne odluke prostornog planiranja" u Nizozemskoj, Izjave o sudjelovanju zajednice u Velikoj Britaniji, urbani ugovori u Njemačkoj, javno-privatna partnerstva i dr.), koje omogućuju da se različiti akteri uključe u proces formuliranja prostornih politika.

Procesima upravljanja, u odnosu na analizirane europske države, Srbija dodaje drugačija iskustva. Neoliberalni utjecaj ispoljio se na isti način u Srbiji kao u drugim postsocijalističkim državama. Stanilov navodi da su u postsocijalističkim državama, privatni investitori koristili svaku mogućnost, što je transformiralo urbani prostor malim, ali mnogobrojnim upadima, u vidu kaotičnih obrazaca postsocijalističke urbane izgradnje (Stanilov, 2007.).

Slična situacija desila se u Hrvatskoj. Svirčić Gotovac navodi da je s prijelazom na tržišno gospodarstvo došlo do iznimne premoći društvenih aktera s financijskom vrstom moći (ekonomskih), te gubitka moći nekih drugih aktera (civilnih, stručnih). Da bi se planirani projekti brzo i efikasno realizirali, često su se postojeći urbanistički planovi prilagođavali parcijalnim interesima investitora (Svirčić Gotovac, 2010.).

Srbiju prati sličan proces. Prostorni plan Republike Srbije do 2020. god. navodi da prostorni razvoj u Srbiji karakteriziraju mnoge *ad hoc* odluke, odsustvo regulatornih mehanizama, nejasan odnos prema standardima gdje su stari odbačeni ili većim dijelom negirani, a novi još uvijek ne postoje ili nisu prihvaćeni. Pojavio se "investitorski urbanizam", u kojem uvjete izgradnje i uređivanje gradskog prostora definiraju prije svega interesi investitora, a interesi građana su u drugom planu (Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine).

Tašan-Kok navodi da u postsocijalističkim gradovima, raste broj institucija i njihova tendencija ka umrežavanju, ali da je najaktivniji privatni sektor. Broj nevladinih organizacija, društvenih pokreta također raste, ali sa ograničenom ulogom u odlučivanju o urbanističkim politikama, planiranju, razvoju i upravljanju (Tašan-Kok, 2006.).

Istraživanja D. Seferagić pokazuju da u Hrvatskoj raste značaj civilnog sektora. Ova autorica navodi da su se počeli pojavljivati urbani socijalni pokreti, kao male točke od mjesta do mjesta i da su se povezali s nekim nevladinim organizacijama koje su im pomogle oko artikulacije ciljeva i načina borbe (Seferagić, 2007.).

U Srbiji značajno manji broj aktera učestvuje u procesu formuliranja prostornih politika, u odnosu na analizirane razvijene europske države. Posebno se može uočiti nedostatak sudjelovanja aktera civilnog sektora.

Sudjelovanje građana u procesu planiranja u Srbiji događa se na kraju procesa izrade planova i formalne je prirode. Sustav planiranja ne daje mogućnost građanima da prate cjelokupnu proceduru izrade plana i da sudjeluju u formuliranju planerskih politika od samog početka izrade plana.

Lazarević Bajec smatra da mišljenja korisnika u javnoj raspravi nisu mogla presudno utjecati na završene planove. Istraživanja javnog mnijenja, interesa različitih društvenih skupina, čak i kada su postojala, služila su za argumentaciju prethodno definiranih odluka planera, a ne stvarni činilac u odlučivanju (Lazarević Bajec, 2000.).

Iako Strategija razvoja Republike Srbije ocjenjuje da se organi i institucije relativno dobro uključuju u postupak izrade i donošenja planova i građani uključuju u toku javnog uvida, kao ključni problem prepoznaje aktivno sudjelovanje građana i civilnog sektora u postupku pripreme planova kao i u post-planskom razdoblju ostvarenja planskih rješenja (Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i Republička agencija za prostorno planiranje, 2009.).

Veoma značajni za uključenje različitih aktera u procese prostornog razvoja su lokalni strateški dokumenti, izradjeni u Srbiji. Iako ovi planovi ne čine dio formalnog sustava planiranja, Lazarević Bajec navodi da su kroz procese njihovog formuliranja ostvareni različiti oblici participacije i ostvarena određena iskustva (Lazarević Bajec, 2009.).

U Srbiji je mogućnost građana da utječu na proces donošenja odluka o izgradnji u velikom broju slučajeva ograničena. Postoje primjeri kada su građani protestirali zbog izgradnje u svom okruženju, ali koji su se ipak završavali izgradnjom. Čest razlog protesta građana je izmjena urbanističkih planova, kojima je bila predviđena izgradnja objekata od općeg interesa (škole, zelene površine, sportski tereni, parking-prostor), a koji su se mijenjali zbog izgradnje većih investicija, posebno velikih trgovina (izgradnja megamarketa kompanije "Dis komerc" u Kragujevcu, hipermarketa "Vero" u Beogradu).

Slično se dešava u Hrvatskoj. Čaldarović i Šarinić navode primjer izgradnje na Cvjetnom trgu u Zagrebu. Građani su protestirali u nekoliko navrata protiv planiranog projekta, ali su gradonačelnik grada i gradska administracija odlučili nastaviti s projektom (Čaldarović i Šarinić, 2008.).

Kao što smo naglasili u poglavlju 2. Osnovni teorijski okvir istraživanja, "upravljanje" je ključni pojam u neoinstitucionalnoj teoriji, koja predstavlja okvir ovog istraživanja. ESPON 2.3.2. projekt - "Upravljanje teritorijalnim i urbanističkim politikama od EU do lokalne razine" navodi da je u aktivnostima upravljanja veoma važna vertikalna i horizontalna koordinacija.

Glede horizontalnih i vertikalnih odnosa upravljanja, Njemačka i Nizozemska pripadaju grupi država u kojima postoji uspostavljen okvir koji omogućava dobre odnose na horizontalnoj i vertikalnoj razini. Velika Britanija pripada grupi država sa dobrom horizontalnom koordinacijom, a slabijom vertikalnom koordinacijom (ESPON, 2007.).

U Njemačkoj "vertikalna koordinacija" se postiže kroz konzultacije i princip "suprotnog smjera" (engl. *counter-current*). Ovim principom, niže administrativne razine

trebaju uzeti u obzir planove sa viših razina, s jedne strane, ali sa druge strane mora im biti dozvoljeno da sudjeluju u pripremi planova viših razina. To je proces uzajamnog utjecaja između država i općina u prostornim planovima, tako da “vertikalnu koordinaciju” karakteriziraju procesi “odozgo-nadolje” i “odozdo-nagore” (Knieling i Othengrafen, 2005.).

Horizontalnu koordinaciju u Njemačkoj je teško procijeniti zbog toga što svaka država ima svoju autonomiju, ali instrumenti politika i sektorske politike utječu uzajamno jedni na druge (ESPON, 2007). Koordinacija između prostornog planiranja i drugih oblasti politika odvija se na svakoj razini “horizontalne koordinacije”. Posebno je na nacionalnoj razini i razini država planiranje uključeno u kompleksno polje politika sa kompliciranim ugovorima koordinacije (Knieling i Othengrafen, 2005.).

U Nizozemskoj glede vertikalne koordinacije svaka niža razina planiranja provodi i dalje razrađuje smjernice postavljene na višim razinama planiranja: Nacionalna prostorna strategija (*Nota Ruimte*) pruža okvir za regionalne prostorne strategije (*streekplannen*) i potom i lokalne prostorne strategije (*structuurplannen*) i planove korištenja zemljišta (*bestemmingsplannen*). Pored toga, planovi na nižim razinama moraju biti pregledani i/ili odobreni od strane uprava na višim razinama. Npr. *bestemmingsplan* mora biti odobren od strane pokrajinske izvršne vlasti (NOFDP, 2007.).

Praksa “odozdo-nagore” se također odvija u Nizozemskoj. Nacionalne i pokrajinske vlade inkorporiraju strategije za određene projekte ili geografske oblasti koje im, kao input daju niže razine upravljanja (NOFDP, 2007.).

Velika Britanija pripada grupi država s pretežno horizontalnom koordinacijom i slabom vertikalnom koordinacijom. Uglavnom se odvija horizontalna koordinacija između sektora (ESPON, 2007.).

Za razliku od analiziranih europskih država koje karakteriziraju dobri odnosi glede horizontalnih i vertikalnih odnosa upravljanja (izuzev Velike Britanije gdje je slabija vertikalna koordinacija), Strategija prostornog razvoja Republike Srbije iz 2009. godine klasificira Srbiju kao državu sa nedovoljnim stupnjem horizontalne i vertikalne koordinacije (Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i Republička agencija za prostorno planiranje, 2009.).

Horizontalna koordinacija između različitih sektora je poseban problem u Srbiji, počevši od nacionalne razine. Veliki broj zakona, strategija i planova nije međusobno usuglašen, i u značajnom broju slučajeva dolazi do preklapanja nadležnosti s poslovima prostornog i urbanističkog planiranja.

4. Mogući pravci redefiniranja institucionalnog okvira u Srbiji

Analizom institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih i urbanističkih politika u Srbiji i njegovim uspoređivanjem s institucionalnim okvirom izabranih

europskih država (Velike Britanije, Nizozemske i Njemačke), došli smo do određenih zaključaka. U usporedbi s europskim državama, institucionalni aranžmani u oblasti formuliranja prostornih politika i odlučivanja o izgradnji u Srbiji nisu dovoljno razvijeni. Građani se u proces formuliranja prostornih politika u Srbiji uključuju formalno, tijekom javnog uvida. Nedostaje aktivno sudjelovanje aktera, posebno civilnog sektora u usmjeravanju problema izgradnje. Pored toga, Srbiju karakteriziraju slabi horizontalni i vertikalni odnosi upravljanja. Ovi zaključci potvrdili su neophodnost preispitivanja aktualnog institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih politika u Srbiji i potrebu za novim pravcima redefiniranja. Pravci redefiniranja dati u ovom poglavlju formulirani su na temelju iskustava analiziranih razvijenih europskih država.

Za učinkovitiji proces odlučivanja o projektima izgradnje, glede institucionalnih aspekata procesa formuliranja, prateći iskustva razvijenih europskih država, u Srbiji bi bilo potrebno bi bilo stvoriti uvjete za raznovrsne institucionalne aranžmane. Aranžmani bi mogli biti formalne, ali i neformalne prirode. Neophodno bi bilo aktivno uključiti sve relevantne aktere u ovoj oblasti sa svih razina upravljanja, sa njihovim interesima i prioritetima (organizacije investitora, udruge za zaštitu okoliša, udruge za zaštitu potrošača, i dr.).

Institucionalne forme koje su razvijene u europskim državama u vidu savjetodavnih agencija, agencija za diskusiju, koje se bave osiguranjem konsenzusa i zastupanjem različitih interesa mogle bi poslužiti kao model za razvoj ovakve prakse u Srbiji. Mogli bi se organizirati forumi, zajedničke konferencije, koji uključuju različite interesne skupine (udruge investitora, stručnjake, građane) na kojima bi se raspravljalo o problemima prostornog razvoja, lokacijama za izgradnju i koji bi pokušali prevladati različitosti između aktera. Ovakvi forumi mogli bi se organizirati između različitih općina.

Veoma važno pitanje u metodološkom i proceduralnom okviru izrade prostornih politika je pitanje načina na koje se javnost uključuje u procese teritorijalnog upravljanja i formuliranju politika prostora. Europska praksa je različita i može se razmotriti mogućnost primjene određenih modela u Srbiji.

Model Njemačke pokazuje da se u procesu formuliranja lokalnih planova javnost uključuje u dvije faze: na početku izrade plana i u fazi nacрта plana. Ovaj model bi se mogao primijeniti u Srbiji, uvođenjem zakonskih odredbi za sudjelovanje javnosti već u fazi izrade koncepta plana, a nakon toga ponovo u fazi nacрта plana (što je već definirano Zakonom o planiranju i izgradnji iz 2009. godine). Na taj način bi se omogućilo da javnost prati cjelokupan proces izrade plana, sudjeluje u diskusiji na početku procesa izrade plana kada se razgovara o ciljevima i programskim elementima, a ne samo na kraju izrade plana, uz jedinu mogućnost da korigira već definirana planska rješenja.

Drugi model iz europskih iskustava čiju ćemo mogućnost primjene u Srbiji razmotriti je model Velike Britanije. Sastavni dio planova na lokalnoj razini u Velikoj Britaniji je

Izjava o sudjelovanju zajednice (*Statement of Community Involvement*), koja opisuje proces i metode uključenja zajednice za različite faze procesa planiranja.

Primjena ovog modela u Srbiji bi bila moguća, uvođenjem zakonskih odredbi da plan prati Izjava o sudjelovanju zajednice. Izjava bi trebala objasniti proces i metode uključivanja zajednice; način na koji će se uključiti različiti dijelovi zajednice; ključne organizacije i skupine zajednice koje trebaju biti uključene u različitim fazama procesa planiranja, sa posebnim razmatranjem skupina koje obično ne učestvuju u ovom procesu. Izjava bi uključila detalje o tome gdje grupe zajednice mogu dobiti više informacija o procesu planiranja i kako će biti uključeni interesi vlasnika zemljišta i investitora. Pored toga, sadržala bi informaciju o tome kako će se Izjava o sudjelovanju zajednice pratiti i vrednovati.

Jedna od važnih institucionalnih praksi u Nizozemskoj je izjašnjavanje građana na referendumu glede planova za izgradnju. Model Nizozemske moguće je primijeniti u Srbiji. Kako je Zakonom o lokalnoj samoupravi u Srbiji, u članu 70 definirano da općina može raspisati referendum o pitanjima iz djelokruga svoje nadležnosti, postoji mogućnost primjene ove prakse glede planova za izgradnju.

Redefiniranjem institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih i urbanističkih politika u Srbiji, u skladu s iskustvima razvijenih europskih država, trebalo bi stvoriti uvjete za bolju horizontalnu i vertikalnu koordinaciju u procesu upravljanja i odlučivanja o lokacijama za izgradnju. Neophodno je poticati međopštinsku suradnju u oblasti izgradnje, posebno objekata čiji utjecaj izgradnje prelazi granice općina.

5. Zaključak

Usporedbom institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih i urbanističkih politika u Srbiji s institucionalnim okvirom izabраниh europskih država, došli smo do određenih zaključaka. Procesima upravljanja prostornim razvojem, u odnosu na analizirane europske države, Srbija dodaje drugačija iskustva.

Nerazvijeni institucionalni aranžmani u oblasti formuliranja prostornih politika i odlučivanja o izgradnji, nedostatak aktivnog sudjelovanja aktera, posebno sudjelovanja aktera civilnog sektora u usmjeravanju problema izgradnje, nedostak horizontalne i vertikalne koordinacije u procesima upravljanja, potvrdili su osnovnu hipotezu ovog rada o neophodnosti preispitivanja aktualnog institucionalnog okvira procesa formuliranja prostornih politika u Srbiji i potrebu za novim pravcima redefiniranja. U radu su predloženi mogući pravci redefiniranja institucionalnog okvira u Srbiji, formulirani na osnovu iskustava analiziranih razvijenih europskih država.

Približavanje europskim sustavima planiranja, podrazumijeva i približavanje uvjetima u kojima se takvi sustavi odvijaju. Ovi uvjeti odnose se na reformu zemljišne politike, odgovarajuću raspodjelu nadležnosti između različitih razina upravljanja, formiranje informacione osnove o prostoru koja će predstavljati temelj za donošenje odluka o izgradnji.

Uključenje relevantnih aktera u procese teritorijalnog upravljanja i odlučivanje o izgradnji u okruženju s mnogobrojnim akterima, interesima i prioritetima, zahtijevalo bi i adekvatnu reformu sustava upravljanja u Srbiji. Ovo je vrlo složeno i multidisciplinarno pitanje koje uključuje analizu mnogobrojnih aspekata, horizontalnih i vertikalnih odnosa upravljanja, koordinaciju različitih sektorskih odjela, kao i sprovođenje određenih oblika administrativne i upravne reforme. U okviru ovog pitanja, posebno je važno razmotriti razvoj regionalne razine upravljanja, koja u Srbiji nije razvijena, a koja u europskim državama nacionalne politike provodi do lokalne razine.

Literatura

1. Bishop, J. (2008). Participation in planning in England: The jury is still out. Bristol: BDOR Limited. Pregledano 20.3.2010. (www.bdor.co.uk/documents/JurypaperJB.pdf).
2. Cullingworth, J. B. and Nadin, V. (2001). *Town and Country Planning in the UK*. London: Routledge.
3. Čaldarović, O. and Šarinić, J. (2008). First signs of gentrification? Urban regeneration in the transitional society: the case of Croatia. *Sociologija i prostor*, 181/182 (3/4):369–381.
4. European Commission (EC) (1999). *The EU Compendium on Spatial Planning Systems and Policies – Germany*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
5. ESPON (2007). *ESPON Project 2.3.2: Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level-Final Report*. Pregledano 15.10.2009. (http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_592/2.ir_2.3.2full.pdf).
6. ESPON (2005). *ESPON Project 2.3.2.:Governance of Territorial and Urban Policies from EU to Local Level-Second Interim Report*. Pregledano 13.10.2009. (http://www.espon.eu/mmp/online/website/content/projects/243/374/file_592/2.ir_2.3.2full.pdf).
7. *Federal Building Code (Baugesetzbuch, BauGB)* issued on August 18th 1997 (BGBl. I p. 2081), Pregledano 15.7.2007. (<http://www.iuscomp.org/gla/statutes/BauGB.htm>).
8. Guy, C. (2007). Retail planning policy in the UK. *Ciudades 10 (2007)*. Pregledano 15.1.2010. (http://dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2675825&orden=0).
9. Hajer, M. and Zonneveld W. (2000). Spatial Planning in the Network Society - Rethinking the Principles of Planning in the Netherlands. *European Planning Studies*. Routledge, 8 (3):337-355.
10. Healey, P. (2006). The New Institutionalism and the Transformative Goals of Planning, u: Verma, N. (Ed.). *Institutions and Planning* (pp 61-91). Elsevier Science, Oxford: Elsevier.
11. Hendriks, F. and Schaap, L. (2010). The Netherlands: Subnational Democracy and the Reinvention of Tradition, u: Loughlin, J., Hendriks, F. i Lidström, A. (Eds). *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe*. Oxford University Press.

12. Hendriks, F. (2001). The Netherlands: Reinventing Tradition in Local and Regional Democracy, u: Loughlin, J. (Ed.). *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press.
13. Knieling, J. i Othengrafen, F. (2005). *Approaches and Attributes of the Planning Culture in Germany*. Introduction for the project start up "CULTPLAN", Wageningen (NL), April 15/16th. Pregledano 1.4.2010.
(http://www.cultplan.org/downloads/presentation_Wageningen/Germany%20kickoff%20essay%20CULTPLAN.doc).
14. Lazarević Bajec, N. (2009). Lokalno strateško planiranje u Srbiji: evaluacija rezultata. Tematski zbornik radova (drugi deo) sa međunarodnog naučnog skupa "Regionalni razvoj, prostorno planiranje i strateško upravljanje" (str. 125-144), IAUS, Beograd.
15. Lazarević Bajec, N. (2000). *Teorija planiranja (skripta)*. Arhitektonski fakultet Univerziteta u Beogradu.
16. Lowndes, V. (2009). New Institutionalism and Urban Politics, u: Davies J. i Imbroscio D. (Eds.). *Theories of Urban Politics* (pp 91-106). Sage Publications Ltd.
17. Marks, G. (1993). Structural Policy and Multilevel Governance in the EC, u: Cafruny, A. i Rosenthal, G. (Eds.). *The State of the European Community* - vol. 2. (pp. 391-410). Boulder: Lynne Rienner.
18. Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets*. Physica-Verlag, Heidelberg.
19. Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja i Republička agencija za prostorno planiranje (2009). *Strategija prostornog razvoja Republike Srbije 2009-2013-2020*. Beograd.
20. Ministeries van VROM, LNV, VenW en EZ (2006). *Nota Ruimte: ruimte voor ontwikkeling*. Pregledano 25.2.2011.
(<http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/nota-ruimte-ruimte-voor-ontwikkeling-deel-4/11br2005g160.pdf>).
21. Müller-Jökel, R. (2003). *Citizen's Participation in Urban Development and Land Management Process* (Summary). Paper presented at 2nd FIG Regional Conference Marrakech, Morocco, December 2-5. Pregledano 1.4.2010.
(http://www.fig.net/pub/morocco/proceedings/TS24/TS24_1_mullerjokel.pdf).
22. Nijeboer, A. (2004). Direct Democracy in The Netherlands, u: Kaufmann, B. i Waters, M. D. (Eds), *Direct Democracy in Europe: A Comprehensive Reference Guide to the Initiative and Referendum Process in Europe*. Carolina Academic Press, Durham, North Carolina.
23. NOFDP (2007). *Comparison of the different spatial planning systems in the NWE member states*. Royal Haskoning. Pregledano 15.3.2010.
(http://www.nofdp.net/data/documents/projects_reports_publications/spatial_planning_report/spatial_planning_report_2_comparison_nwe.pdf).
24. *Planning Act 2008 (UK)*, Pregledano 2.5.2011.
(http://infrastructure.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2009/08/ukpga_20080029_en.pdf).
25. UN Habitat (2009). *Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements*. London; Sterling, VA: Earthscan.

26. Office of the Deputy Prime Minister (2004a). *Community Involvement in Planning: The Government's Objectives*. Pregledano 27.2.2011. (<http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147588.pdf>).
27. Office of the Deputy Prime Minister (2004b). *Planning Policy Statement 11 (PPS 11): Regional Spatial Strategies*. London:TSO. Pregledano 27.2.2011. (<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.communities.gov.uk/documents/planningandbuilding/pdf/147423.pdf>).
28. Office of the Deputy Prime Minister (2004c). *Planning Policy Statement 12: (PPS 12)*. London: TSO, Pregledano 18.2.2011. (<http://www.planning-applications.co.uk/pps12localdevelopmentframeworks.pdf>).
29. RENET (2007). *Compendium on Retail Development, Planning Philosophies and Legal Instruments - Old Member States: Finland, Germany, Sweden – Report*. Pregledano 6.4.2010. (http://www.location3.de/pdf/potz_renet_old-memberstates_2007_10_31.pdf).
30. Schmidt, S. i Buehler, R. (2007, February). The Planning Process in the US and Germany: A Comparative Analysis. *International Planning Studies*, 12(1): 55–75.
31. Seferagić, D. (2007). Akteri društvenih promjena u urbanom prostoru Hrvatske. *Sociologija i prostor*, 177/178 (3/4):361-376.
32. Stanilov, K. (2007). Taking stock of post-socialist urban development: A recapitulation, in: Stanilov, K. (Ed). *The Post-Socialist City: Urban Form and Space Transformations in Central and Eastern Europe after Socialism*. Springer.
33. Stoker, G. (2000). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance, u: Pierre J. (Ed.). *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy* (pp 91-110). Oxford: Oxford University Press.
34. Svirčić Gotovac, A. (2010). Aktualni revitalizacijski i gentifikacijski procesi na primjeru Zagreba. *Sociologija i prostor*, 187 (2):197-221.
35. Tašan-Kok, T. (2006). Institutional and spatial change, in: Tsenkova, S. i Nedović-Budić, Z. (Eds). *The urban mosaic of post-socialist Europe: space, institutions and policy*, Heidelberg: Physica-Verlag.
36. Thirteenth European Conference of Ministers Responsible for Regional/Spatial Planning (CEMAT) (2005). *Document of the Conference: Territory and Landscape*. Ljubljana (Slovenia), 16-17 September 2003, Council of Europe Publishing.
37. Vujošević, M. i Petrovar, K. (2010). Evropski planski diskurs i obnavljanje evropskog prostornog planiranja održivog razvoja: nekoliko pouka za jednu zemlju u tranziciji (Srbiju). *Sociologija i prostor*, 187 (2):173-195.
38. *Zakon o planiranju i izgradnji* („Službeni glasnik RS”, br. 72/09, 81/09-ispravka, 64/10-US i 24/11)
39. *Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine* („Službeni glasnik RS”, br. 88/2010)
40. *Zakon o lokalnoj samoupravi* („Službeni glasnik RS”, br. 129/2007)

Milica Maksić

JP Zavod za urbanizam Niš, Srbija

e-mail: mmasic@gmail.com

Possible Directions for Redefining the Institutional Framework of the Planning Policy Formulation in Serbia in Accordance with European Experiences

Abstract

In this paper, in the theoretical framework of neoinstitutional theory, the process of spatial policy formulation in Serbia is discussed and compared with the experience of developed European countries. For the analysis of European experience, three countries with different national administrative tradition are selected: the United Kingdom (market-oriented culture), the Netherlands (the culture of consensus) and Germany (the culture of hierarchy). Various institutional arrangements made in the space policy formulation process, participation in the planning process, horizontal and vertical governance processes are examined. Possible directions for redefining the institutional framework of spatial policy formulation in Serbia are suggested in line with the experience of analyzed developed European countries.

Key words: neoinstitutional theory, governance, spatial policy, institutions, horizontal and vertical governance, participation.